

# Relatório de Avaliação Executiva

<b>Projeto/Programa</b>	Programa Garantia Safra
<b>Mapp (Nº e Denominação)</b>	38 – Garantia Safra no Ceará
<b>Programa (PPA)</b>	311 – Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Categoria</b>	Estruturante – Ocupação e Renda (Inclusão Produtiva Rural)
<b>Equipe de Avaliação</b>	Thaís França Badagnan Ricardo Brito Soares Adreciana Aguiar Fabrício Linhares (revisão)
<b>Data</b>	Outubro/2022

## Sumário do Projeto/Programa

**Descrição do Projeto:** O projeto Garantia Safra no Ceará disponibiliza os recursos necessários para a contrapartida do governo estadual na constituição do Fundo Garantia Safra, uma das ações do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), executado pelo Governo Federal através da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). O Fundo foi constituído com o objetivo de envolver os entes federativos, de forma solidária, através de contribuições financeiras que possibilitem o funcionamento e operacionalização do Programa. É constituído das contribuições dos próprios agricultores (taxa de adesão), dos municípios, dos estados e da união

**Objetivos:** Garantir renda mínima para a sobrevivência de agricultores que aderirem ao Garantia Safra; assegurar renda mínima aos agricultores de base familiar na ocorrência de perda por estiagem

iguais ou superiores a 50%; reduzir os riscos da exploração da agricultura de sequeiro; e reduzir as práticas assistencialistas no trato da população rural nas ocorrências de seca.

**Público-Alvo:** Agricultores familiares que se enquadrem nos critérios do Programa.

### **Principais Ações (2019/2021):**

De maneira resumida, a execução deste Programa consiste nas seguintes ações:

- i) Adesão dos Estados;
- ii) Reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra para definição das diretrizes do ano agrícola;
- iii) Adesão dos municípios;
- iv) Inscrição, seleção e adesão dos agricultores;
- v) Realização dos aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra (municípios, estados e União);
- vi) Verificação de perdas de safra nos municípios; e
- vii) Pagamento do benefício

### **Resultados esperados (2019/2021):**

Produtores dispendo de renda mínima para sua sobrevivência em situação de seca ou excesso hídrico

## Sobre a Avaliação Executiva

A avaliação executiva é um tipo de avaliação *ex-post*, ou seja, de intervenções já em andamento. Ela deve ser desenhada de forma a prover uma descrição geral dos programas/projetos e seus processos, aplicando uma abordagem sintética e que demanda pouco tempo e dispêndio de recursos. Como resultado, são providas informações gerais de desenho, execução e desempenho em vez de uma análise meticulosa de todos os detalhes do projeto.

Esta avaliação executiva fornecerá um retrato do desempenho do programa Garantia Safra em várias áreas importantes, como design, planejamento estratégico, operação e resultados. Nessa perspectiva, a avaliação executiva apresentará um diagnóstico da capacidade institucional, organizacional e de gestão do programa Garantia Safra que permitirá reflexões sobre estratégias de melhoria do programa, além da orientação pela lógica de monitoramento e avaliação com base em resultados, já adotada no Governo do Estado do Ceará.

De acordo com uma nota técnica publicada pelo Banco Mundial<sup>1</sup>, basicamente existem dois modelos principais adotados nas Avaliações Executivas. No chamado Modelo 1, as avaliações são baseadas em um questionário predefinido com um número exato de perguntas, dividida em áreas de atuação e respondidas pelos avaliadores. A avaliação é acompanhada de orientações e critérios detalhados sobre

---

<sup>1</sup> Results of the expert roundtables on innovative performance measurement tools. World Bank. Technical Notes, 2: Executive Evaluations. Washington, DC; 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>

como cada questão deve ser respondida. No Modelo 2, as avaliações, apesar de ter um quadro geral, com áreas predeterminadas de desempenho, são mais flexíveis, no sentido de que os avaliadores possuem autonomia para decidir como avaliar cada área.

A avaliação executiva realizada pelo CAPP/IPECE adota elementos presentes em ambos os modelos, mas segue principalmente o Modelo 1, orientando a análise por um conjunto de questões, organizadas em 5 eixos, a saber:

### ***Eixo I – Propósito e Concepção***

Avalia o propósito do programa/projeto e a sua concepção. Considera itens como diagnóstico do problema, a definição dos objetivos, o escopo e o desenho de suas ações. Ressalta-se que um projeto bem formulado nesses aspectos possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado.

### ***Eixo II – Planejamento***

Avalia a presença de elementos essenciais de planejamento, como desdobramento do objetivo em atividades, metas, custos e medidas de desempenho. Considera-se que o planejamento adequado do programa/projeto é fundamental para que as necessidades da fase de concepção sejam detalhadas e, como consequência, alcançadas.

### ***Eixo III – Execução e Gerenciamento***

Avalia a gestão sobre os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades (quando aplicável), da compilação de dados de desempenho e da responsabilização das ações e atividades. O gerenciamento adequado do programa/projeto é a garantia de que os resultados planejados estão sendo alcançados ou que o programa/projeto necessita de correções de rumo.

### ***Eixo IV – Resultados***

Avalia o desempenho do programa/projeto em termos dos resultados alcançados pelas medidas de desempenho planejadas e das informações geradas por avaliações internas ou externas.

### ***Eixo V – Percepção dos beneficiários***

Avalia se o programa/projeto coleta dados quanto à satisfação de seus beneficiários e se estas informações são utilizadas para o aprimoramento das ações.

Em cada eixo, temos um conjunto de questões que serão respondidas pelos avaliadores, com base na documentação do programa. O objetivo é apresentar um panorama geral acerca de determinada ação, identificando fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e implementação. Ao final do processo, a avaliação deve ser capaz de oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. Também podem ser propostas avaliações adicionais mais aprofundadas.

A avaliação executiva será processada em 5 fases dispostas na seguinte sequência:



***Inicialização:*** compreende na exposição dos objetivos e da metodologia da avaliação executiva; na apresentação da equipe de avaliadores e agendamento de reuniões com a gerência do projeto e demais atores envolvidos.

***Coleta de evidências e reuniões:*** composta por encontros da equipe de avaliação com os gestores; coleta de informações sobre o projeto e levantamento de evidências documentais.

***Elaboração dos relatórios:*** o produto principal da análise será um documento, no formato de relatório. Inicialmente uma primeira versão é elaborada pela equipe de avaliação com base nas evidências coletadas.

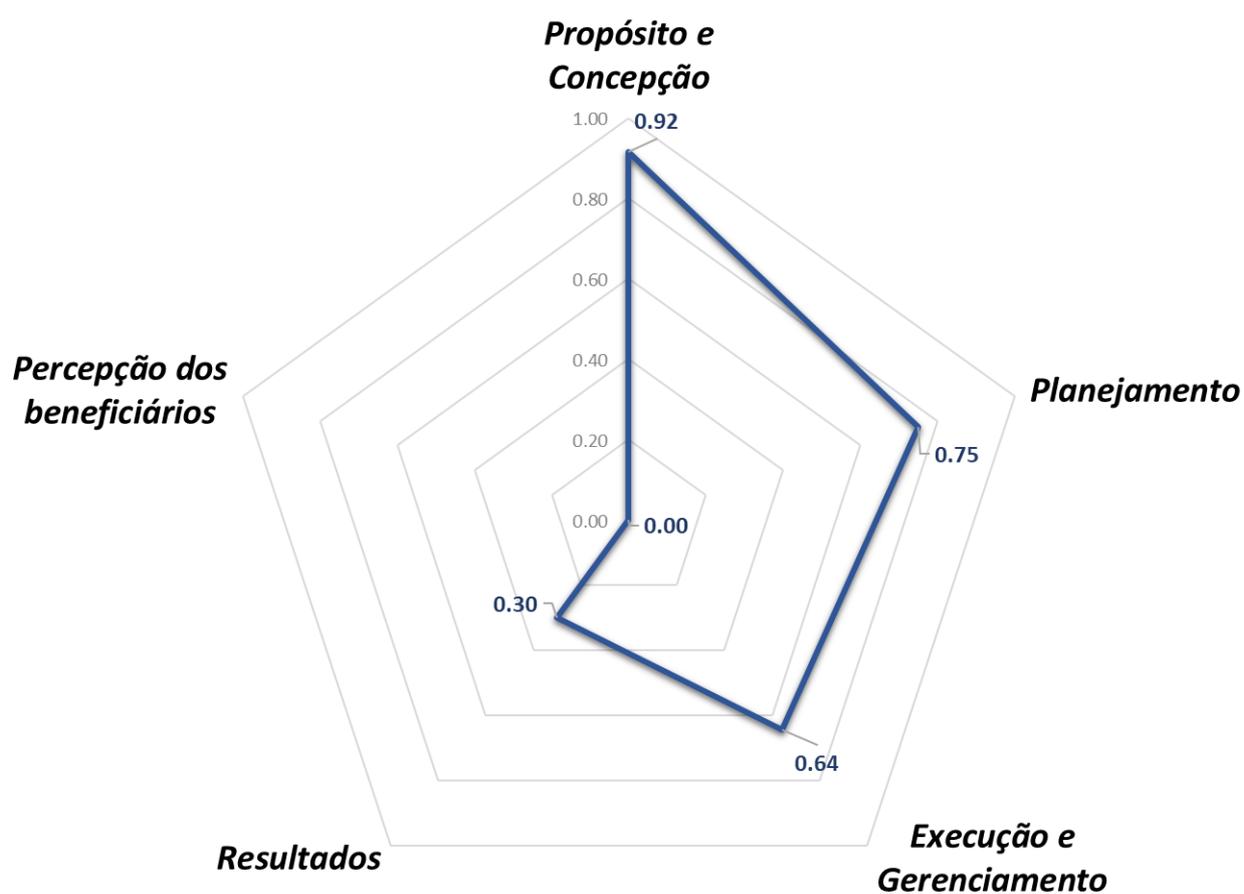
***Devolutiva:*** caracteriza-se como um momento de diálogo entre os avaliadores e a equipe do projeto, e consiste na apresentação dos primeiros resultados da avaliação. Nesse momento, são abordadas as principais conclusões do relatório.

***Finalização:*** consiste no encaminhamento da versão final do relatório, além da apresentação e prestação de contas da avaliação ao CCPIS.

Por fim, cabe mencionar que esta avaliação, designada em 02 de Maio de 2022 pela Resolução CCPIS nº 12/2022, será realizada pelo CAPP (Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas), que é vinculado ao IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará).

## Síntese

A figura abaixo apresenta uma síntese do desempenho do Projeto Ceará Credi conforme os 5 eixos temáticos analisados nesta avaliação executiva. Em cada eixo, foram atribuídas notas para cada um de seus tópicos: 1 no caso de avaliação satisfatória, 0,5 de parcialmente satisfatória e 0 de insatisfatório. A nota entre 0 e 1 em cada eixo do gráfico radial representa a pontuação média do seu respectivo eixo temático.



## Eixo I: Propósito e Concepção

**1.1. O projeto teve como base algum estudo diagnóstico que permitiu identificar o problema/opportunidade de melhoria que justifica a sua intervenção?** Como a identificação foi realizada (demanda da população, demanda política, situação apresentada na mídia)?

**Avaliação do item**

**SIM**

O diagnóstico consiste na identificação mais detalhada do problema a ser combatido ou necessidade atendida pela intervenção. Com base nas informações levantadas, deve-se avaliar o problema com o objetivo de compreender suas causas e consequências, constituindo um subsídio essencial para o desenho das ações.

Uma vez diagnosticada uma condição social e econômica a partir da identificação de um problema, parte-se para a etapa de formatação ou prescrição de políticas capazes de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou, pelo menos, amenizando-o.

A identificação da fonte ou causa do problema cria a possibilidade de diferentes alternativas de solução e, portanto, de diversas propostas de ações públicas, com custos e benefícios específicos. Nesse sentido, a formulação da política deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, que sejam mais apropriadas no combate à fonte do problema, compatíveis com as condições e o contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. Trata-se de desenhar políticas que sejam efetivas e eficientes, e adicionalmente tenham legitimidade social.

No contexto da avaliação executiva, o objetivo é verificar se o diagnóstico inicial foi realizado de forma satisfatória, se de fato havia um problema social que justificasse a existência de uma intervenção pública e se as potenciais causas para esse problema, adotadas por suposições ou identificadas no diagnóstico, são plausíveis e consistentes com o modelo lógico adotado.

No caso do Programa Garantia Safra, a origem do problema social, perda de renda/safra por causa de condições climáticas adversas, é frequente e periódico, especialmente no semiárido, e bem documentada em registros técnicos e científicos ao longo da história (pluviometria, por exemplo) como na literatura e cultura popular. No entanto, a amplitude com que este problema recorrente afeta as condições atuais dos potenciais beneficiários e o meio pelo qual o Programa tenta-se amenizar este efeito são temas de destaque no diagnóstico que justifica esta política pública.

O projeto discute detalhes e ressalta algumas evidências da grande dependência dos agricultores familiares do Estado da agricultura de sequeiro, da participação deles na economia local (emprego e produção), e do diferencial de qualidade de vida deste grupo (segurança alimentar, imigração e bem-estar). Destaca-se ainda que o programa surge instrumentalizando uma mudança conceitual na forma de tratamento do problema, que passa de “combate” a seca para “convivência” com ela.

Embora o programa seja federal, a participação do Estado no mesmo é uma demanda social dos próprios agricultores, como também das administrações municipais.

### **Sugestões**

Evidenciar um pouco mais a grande dependência dos agricultores familiares do Estado da agricultura de sequeiro, a participação dos mesmos na economia local (emprego e produção), e o diferencial de qualidade de vida destes por meio de indicadores disponíveis (segurança alimentar, imigração e bem-estar).

### **Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.

### **Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

## **1.2. O estudo diagnóstico teve como base dados estatísticos e/ou indicadores, ou publicações científicas?**

### **Avaliação do item**

**SIM**

Nos vários documentos apresentados do programa são destacados indicadores de suporte e algumas citações de estudos, como o percentual médio de perda de safra e o estudo encomendado do Ministério do Desenvolvimento Agrário à agência alemã GTZ, sobre as aptidões e escolhas de culturas dos agricultores familiares estaduais.

Embora bem diagnosticado, para que o projeto ganhe reconhecimento como “baseado em evidências científicas” poderia-se adicionar outras referências disponíveis da literatura acadêmica e prática.

### **Sugestões**

A descrição e justificativa do projeto poderia se beneficiar das pesquisas acadêmicas que analisam os problemas enfrentados pelos agricultores familiares do semiárido e a política de intervenção proposta do Programa. Seguem algumas sugestões que podem ser consultadas:

ARRUDA, Minéia Patrícia Góes. Entre o alívio à pobreza e o desenvolvimento rural: ideias e paradigmas do Programa Garantia Safra. 2020.

BARBOSA, Wesley de Freitas. Intempérie Climática e Política de Proteção Social no Brasil: Uma Avaliação Multidimensional do Impacto do Programa Garantia SAFRA. 2019.

COSTA, Marco Aurélio et al. Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Texto para Discussão, 2018.

DE NAZARENO, L. R.; DE SOUZA JUNIOR, P. C.; IGNÁCIO, S. A. Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses: Mensuração a partir do Cadastro Único para Programas Sociais-CadÚnico. Curitiba: IparDES, 2012.

DOS SANTOS MESQUITA, Patricia et al. Importância dos programas voltados aos agricultores familiares nos períodos de seca e frente à necessidade de adaptação às mudanças climáticas no Semiárido brasileiro. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 55, 2020.

VALADARES, Alexandre Arbex et al. Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. 2020.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

**1.3. O objetivo do projeto é claro e consistente com o problema?**

**Avaliação do item**

**SIM**

Neste tópico, o foco está em questões sobre a clareza na definição dos objetivos do programa e se este apresenta notoriamente uma oportunidade de resposta ou enfrentamento ao problema identificado.

Em sua definição legal, o Fundo Garantia-Safra estabelece objetivo de “garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos à perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico”. A transferência de recursos financeiros (R\$ 850,00) diretamente para os agricultores na condicionalidade de perda de safra local acima de 50% é bastante consistente com o objetivo destacado acima. Ademais, particularidades operacionais do programa como o cofinanciamento do próprio agricultor a cada ano e a transferência direta para a conta dos agricultores indicam um tratamento diferenciado do problema (nova tecnologia de programa), em sintonia com a idéia de convivência e adaptação ao meio.

O programa ainda destaca outros objetivos de apoio do programa como:

- I – a introdução de tecnologias, lavouras e espécies animais adaptadas às condições locais;
- II – a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares;
- III – o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo; e
- IV – a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural.

**Sugestões**

Analisar oportunamente a correlação entre a participação no programa e a melhora dos objetivos de apoio. Investigar se os agricultores que participam do programa tendem a ter um engajamento maior nas atividades descritas (introdução de novas tecnologias, melhor capacitação, associativismo, e demanda por crédito rural). Esta pesquisa, no entanto, dependeria de informações de acompanhamento, e/ou de análises externas de consultoria ou convênios.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

**1.4. É possível identificar coerência entre a solução proposta pelo projeto e o problema apresentado? As soluções são baseadas em alguma evidência científica?**

**Avaliação do item**

**SIM**

A transferência financeira de recursos em caso de perda de safra no segundo semestre é importante e oportuna para aliviar dificuldades encontradas pelos pequenos agricultores familiares. A continuidade do programa ao longo dos anos por diferentes governos e transpondo condições climáticas heterogêneas poderia ser considerado um aparente indicador de seu sucesso. No entanto, o mérito final do programa ocorre quando ele produz efeitos significantes em seus beneficiários, que só poderiam ser mensurados com precisão por meio de metodologias tecnicamente adequadas e isentas. Neste sentido, para que o programa ganhe o reconhecimento científico aliado ao amparo político, é importante incluir estudos que analisaram a efetividade do mesmo em melhorar diversos aspectos da vida do agricultor familiar. Desta forma, o mesmo pode ganhar merecidamente o rótulo de “programa baseado em evidência”.

**Sugestões**

Inclusão de artigos e textos científicos de avaliação do programa Garantia Safra. Em particular (segue anexo) o estudo “**Fala Agricultor, Uma Ferramenta de Diálogo com o Agricultor Familiar, e Avaliação do Programa Garantia Safra**”. Este estudo foi realizado em parceria pelo Banco Mundial, Projeto São José (SDA-CE) e Universidade Federal do Ceará, onde foram sugeridos e testados mecanismos de impacto do programa. Evidenciou-se por exemplo, efeitos do programa na redução percebida da insegurança alimentar e propensão a mudar de atividade ou mesmo local de residência.

Abaixo mais alguns trabalhos relacionados à avaliação do programa:

BARBOSA, Wesley de Freitas. Intempérie Climática e Política de Proteção Social no Brasil: Uma Avaliação Multidimensional do Impacto do Programa Garantia SAFRA. 2019.

SOUZA MOREIRA, Vinicius; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; MOTTER, Kiara Zancanaro. Avaliação de impacto do Pronaf B sobre a satisfação de agricultores familiares em municípios de Minas Gerais. Estudos Sociedade e Agricultura, 2014.

CASTRO, César Nunes de; RESENDE, Guilherme Mendes; PIRES, Murilo José de Souza. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). 2014.

RODRIGUES, Anderson da Silva. Avaliação do impacto do Projeto Hora de Plantar sobre a sustentabilidade dos agricultores familiares da Microrregião do Cariri (CE): o caso do milho híbrido. 2016.

SILVA, Ronan Luiz. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GARANTIA-SAFRA: ANÁLISE E PROSPECÇÃO A PARTIR DE UM MODELO BASEADO EM AGENTES. IPEA, 2016.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

**1.5. O público alvo do projeto é coerente com o FECOP?**

Esse público é universal ou focalizado

Caso seja focalizado, quais os critérios de elegibilidade?

**Avaliação do item**

**SIM**

Contitui público alvo do programa os agricultores familiares elegíveis para o PRONAF, que possuem renda de no máximo 1,5 salários mínimos (excluindo-se aposentadoria rural), e área de plantio entre 0,6 e 5 hectares. Embora estes critérios não sejam exatamente aqueles que definiriam a situação de pobreza, em sua definição estritamente monetária, e que é também adotado de forma geral nas normas do FECOP, o nível de renda estabelecido ainda é razoavelmente adequado para caracterizar o estado de vulnerabilidade econômica quando associado ao tipo de atividade e dimensão de área do pequeno produtor.

**Sugestões**

Verificar e evidenciar o percentual de agricultores cadastrado no CADÚNICO e que fazem parte de outros programas como o Bolsa Família/Auxílio Brasil, Hora de Plantar, etc.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

**1.6. Trata-se de uma proposta única no Ceará para solução do problema, sem sobreposição de público alvo e ações com outras iniciativas?**

**Avaliação do item**

**PARCIALMENTE**

Nesta questão é considerado se o projeto possui público alvo e aborda situação-problema de forma distinta de outros esforços estadual, federal, municipal e/ou privado.

Como destacado, o programa tem um desenho único quando ao seu calendário, participação financeira dos beneficiados, regra de gatilho para o benefício e gestão compartilhada. No entanto, não é o único programa de apoio a dar assistência ao beneficiado como membro familiar ou como trabalhador. O agricultor rural em sua necessidade de convivência com a seca também depende de outros programas governamentais como de distribuição de sementes, leite, e outras transferências monetárias. E por ser de transferência monetária direta, pode-se questionar se a incorporação do mesmo em outros programas não traria uma efetividade maior, vis-à-vis o custo de manutenção dele.

### **Sugestões**

Mesmo que a sugestão anterior, verificar se possível a participação dos beneficiários em programas de assistência sociais compatíveis.

### **Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

### **Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## Eixo 2: Planejamento

### 2.1. O projeto apresenta um modelo lógico descrevendo recursos, atividades, produtos, resultados e impactos?

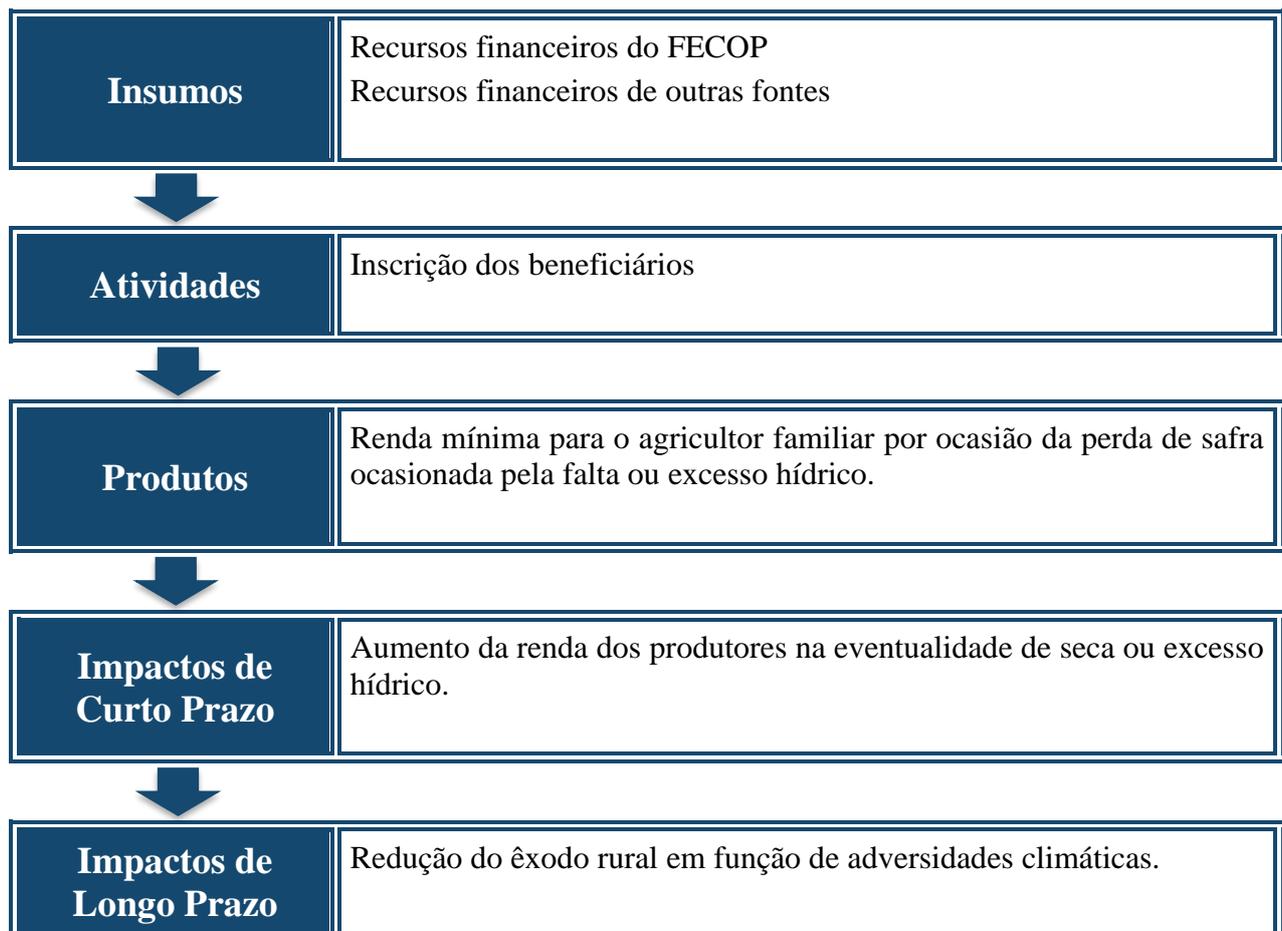
Caso não tenha um modelo lógico, é possível construir um modelo lógico com as informações na documentação apresentada (projeto MAPP, termo de referência, outros)?

**Avaliação do item**

**SIM**

Uma forma sistematizada de analisar o desdobramento do escopo do projeto é por meio da Matriz de Marco Lógico. A partir da matriz marco lógico apresentada é possível derivar o encadeamento lógico do projeto insumos/ atividades/ produtos/ resultados/ impactos; constando indicadores, meios de verificação e riscos, bem como o alinhamento com a solução proposta.

Encadeamento lógico preliminar do Programa Garantia Safra



<b>Sugestões</b>
Apenas completar a matriz de marco lógico acrescentando na parte de insumos a origem de todo o recurso utilizado, e na parte das atividades todas as listadas no item 8 do MAPP (inscrição dos beneficiários, capacitação de atores locais, seleção, homologação dos beneficiários, adesão dos agricultores, avaliação de perdas e pagamento). É possível ainda adicionar outras variáveis de impacto, como a redução da insegurança alimentar, constatada no estudo do Banco Mundial citado acima.
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>
Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.
<b>Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)</b>
Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

<b>2.2. Existem estimativas claras e critérios para a definição dos recursos financeiros do projeto?</b>	
<b>Avaliação do item</b>	<b>SIM</b>
<p>Uma questão importante a ser avaliada é se existem critérios claros para a definição de volume de recursos solicitados e se são considerados parâmetros de custo que subsidiam a estimativa dos recursos necessários.</p> <p>A divisão das parcelas de contribuição entre os entes federativos mais o agricultor é pré-definida em cada etapa ano/safra. A tabela de distribuição de recursos por municípios traz uma observação referente ao valor do benefício, sendo levantado R\$17,00 pelo agricultor, R\$51,00 pelo Município, R\$102,00 pelo Estado (via FECOP) e R\$340,00 pela União, totalizando R\$510,00. Poder-se-ia informar um pouco mais sobre o uso do fundo para o complemento da parcela de R\$850,00 paga ao agricultor? Os que não tiveram perda conseguem cobrir que percentual da diferença por certame? A estimativa do cálculo de beneficiários totais é realizada assumindo uma família média de 4,12 pessoas. Seria interessante verificar se esta é uma boa média para a família dos beneficiários do programa.</p>	
<b>Sugestões</b>	
Destacar a participação (se houver) de municípios onde não houve pagamento da transferência de R\$ 850,00 per capita por conta da não perda de safra (ou outro motivo). Verificar a participação percentual destes municípios na alimentação do fundo. Um parâmetro de referência para esta participação seria a de complemento de cobertura dos entes por certame, igual à 40% $((1 - 510/850)*100)$ .	
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>	

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

**2.3.O projeto definiu indicadores orientados a resultados para todos os componentes do modelo lógico?**

No projeto verifica-se formas de coleta das informações utilizadas para o cálculo destes indicadores?

**Avaliação do item**

**PARCIALMENTE**

Considerando boas práticas de monitoramento de programas, cada elo do encadeamento lógico deve apresentar indicadores de monitoramento e seus meios de verificação.

Na Matriz de Marco Lógico apresentada no MAPP não consta indicador do insumo (presumindo-se o valor do FECOP e outras fontes), e como destacado anteriormente pode-se completar as informações de atividades destacando metas para as mesmas, assim como pode-se adicionar outros indicadores de impacto como a insegurança alimentar e/ou pobreza.

**Quadro 1.** Indicadores do encadeamento lógico do Programa Garantia Safra.

<b>Componentes</b>		<b>Indicadores</b>
<b>Insumos</b>		Não consta
<b>Atividades</b>		Percentual de inscrições no Garantia Safra
<b>Produtos</b>		Percentual dos agricultores aderidos ao Garantia Safra
<b>Resultados</b>		Percentual de produtores com renda mínima para sobrevivência
<b>Impactos</b>		Sugestão: Percentual de agricultores familiares na zona rural

**Sugestões**

Acrescentar os indicadores para as outras atividades do item 8, assim como outros indicadores de impacto final que merecem destaque.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

#### **2.4. O projeto possui linhas de base (indicadores de atividades, produtos, resultados e impacto) que permitem identificar o seu ciclo de vida?**

**Avaliação do item**

**NÃO**

Uma linha de base é composta pelo conjunto de objetivos do projeto e a descrição das ações que vão permitir a realização destes objetivos, ou seja, os planos para sua execução. Deve constar, também, a situação inicial dos indicadores a serem acompanhados pelo projeto, servindo como referência para as comparações entre o planejado e o realizado.

O programa já ocorre a bastante tempo e não foram definidas linhas de base de início na elaboração do mesmo ou definido um ciclo (fim) para o programa. No entanto, é possível inferir que a existência (ou a falta) do programa deveria influenciar na condição de vida dos agricultores rurais, que poderiam ser verificadas ao longo do tempo nos Censos Agropecuários, ou qualquer outra pesquisa temporal ou transversal envolvendo agricultores familiares do Nordeste. Como estratégia de monitoramento, os agricultores acompanhados podem prover as informações a cada certame sobre suas percepções de risco e bem-estar.

#### **Sugestões**

Procurar elaborar relatórios de monitoramento e dar publicidade aos indicadores. Mesmo que não seja possível recuperar indicadores para o início do programa, poderiam ser calculados indicadores com início em qualquer período, e acompanhá-los ao longo do tempo.

#### **Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

#### **Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

#### **2.5. O projeto apresenta um cronograma detalhado de metas e prazos?**

**Avaliação do item**

**PARCIALMENTE**

No que concerne ao principal produto de início que é a inscrição dos agricultores no programa, tanto cronograma quanto metas são estipulados por edição do programa (135.614 agricultores familiares segundo o MAPP38 de 2021). Com relação a atividade de laudos sobre perda de safra por município, existe o cronograma formalizado, mas pouca informação sobre o atendimento do mesmo por município em edições anteriores. E como suporte à objetivos complementares como uso de novas tecnologias, capacitação, associativismo, e acesso à crédito, não existe qualquer previsão de metas ou prazos.

#### **Sugestões**

Apresentar uma perspectiva temporal de melhora para os objetivos de apoio. Qual o percentual atual e desejado de agricultores participantes do programa que conseguem realizar parte dos objetivos complementares citados ?

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

Comentários da equipe gestora ou executora do programa ou projeto.

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

Comentários finais ou sugestões da equipe de avaliação.

**2.6. O projeto identifica todos os atores envolvidos, bem como apresenta uma descrição das responsabilidades?**

**Avaliação do item**

**SIM**

A partir do projeto mais recente, MAPP 2021, montamos uma síntese da relação entre cada atividade do programa e os atores responsáveis por sua execução.

**Quadro 2.** Atividades e respectivos responsáveis.

<b>Atividades</b>	<b>Responsáveis</b>
Capacitação de atores locais	Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA
Inscrição dos beneficiários	Secretarias Municipais de Agricultura e EMATERCE (SDA)
Seleção dos beneficiários	Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA
Homologação dos beneficiários selecionados	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - CMDS
Adesão	Agricultores
Avaliação de perdas	Técnicos da prefeitura ou credenciados
Pagamento	Caixa Econômica Federal - CEF

**Sugestões**

Sem sugestões.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## 2.7. O projeto está alinhado com estratégias e prioridades de governo de médio e longo prazo?

**Avaliação do item**

**SIM**

Nesse tópico, é avaliado se o planejamento do programa está exibido nas estruturas programáticas oficiais (PPA e LOA). Conforme apresentado no MAPP 2021, item 2, o projeto está alinhado com o Planejamento Estratégico do Governo do Estado do Ceará constando no PPA 2020/2023 dentro da seguinte estrutura:

<b>Eixo Governamental:</b>	Ceará e Oportunidades
<b>Tema Estratégico:</b>	3.1 – Agricultura Familiar e Agronegócio
<b>Programa:</b>	311 – Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Agropecuária Familiar
<b>Iniciativa:</b>	311.1.03 – Promoção de garantia em caso de perda da produção em razão de estiagem ou excesso hídrico
<b>Entrega principal:</b>	

O orçamento destinado ao projeto está presente na Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com o MAPP 2021, as ações do projeto inserem-se na ação orçamentária Apoio ao Programa Garantia Safra. No Demonstrativo da Despesa por Programa na LOA 2021, foi destinado R\$ 20.400.000,00 para o código programa 10514.

### **Sugestões**

Sem sugestões.

### **Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

### **Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## 2.8. O planejamento do projeto identifica riscos?

**Avaliação do item**

**SIM**

O Mapp38 de 2022 apresenta fatores de identificação dos riscos, listados a seguir:

- Uma das partes integrantes, Prefeitura, Estado ou União, não realizar os aportes financeiros;

- Também é um risco frequente a rotatividade de representantes das Secretarias Municipais de Agricultura e dos CMDS por gerar uma descontinuidade nos procedimentos.
- As Capacitações dos parceiros executores devem ocorrer de forma sistemática.

**Sugestões**

Sugere-se especificar ações preventivas e corretivas com o propósito de minimizar os riscos identificados. Importante destacar que cabe à equipe gestora definir se tais ações são realmente aplicáveis ao programa.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)****Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## Eixo 3: Execução e Planejamento

### 3.1. O projeto possui uma oferta efetiva de bens e/ou serviços para a sociedade? Essa oferta é condizente com a demanda por este bem e/ou serviço?

**Avaliação do item**

**SIM**

Este é um raro caso de programa governamental onde a demanda é pode ser dimensionada pela contabilidade de pagamentos (mesmo que de baixo valor) realizados pelos beneficiários potenciais. Para estes, o programa provê a cabida cobertura. Vale ressaltar ainda que a demanda final pelo benefício de transferência está condicionada a fatores fora do estrito controle dos operadores ou dos agricultores individualmente (fator climático), o que reduz e facilita ainda mais a oferta do serviço.

#### Sugestões

Sugere-se fazer uma estimativa da quantidade total de agricultores familiares e da quantidade de agricultores familiares cadastrados no CadÚnico em cada município do estado. Com isso, seria possível a construção de uma tabela contendo os valores desde o início do projeto, por ano, relatando a população potencial, a população objetivo e a população beneficiada, calculando a variação percentual do período 2020-2021 assim poder-se-ia ter parâmetros para visualizar se a focalização pretendida da política foi cumprida e se a cobertura planejada foi realizada.

Observação: A população potencial é caracterizada por toda aquela que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado. A população objetivo é definida como os agricultores da população potencial que cumprem os requisitos para obter o acesso ao benefício.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

### 3.2. Existe monitoramento de atividades e produtos?

**De que forma a gestão do projeto faz esse monitoramento (calcula indicadores, evidências documentais)?**

**Avaliação do item**

**PARCIALMENTE**

O projeto possui monitoramento das atividades através do registro de frequência dos técnicos nos treinamentos pela lista de presença, contatos e visitas aos municípios para verificar o andamento das etapas de execução do projeto. No entanto, não foram disponibilizadas qualquer indicador extraído do sistema de monitoramento e que estejam relacionados à atividades ou resultados e impactos.

<b>Sugestões</b>
Descrever melhor as potencialidades do sistema de monitoramento quanto a gerar indicadores de atividades, produtos, resultados e impactos.
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>
<b>Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)</b>

<b>3.3. O projeto apresentou execução financeira adequada nos últimos 2 ou 3 anos (execução superior a 85%)?</b>																									
Alguma característica específica do projeto afeta o nível de execução?																									
<b>Avaliação do item</b>	<b>SIM</b>																								
<p>Pode-se considerar que a execução financeira dos recursos é eficiente quando a relação entre o valor empenhado e o valor aprovado for igual ou superior a 85% (Adotando o mesmo parâmetro do Manual de Avaliação Executiva de MG).</p> <p>Com base no relatório de Desempenho Físico Financeiro do FECOP divulgado anualmente, o presente projeto possui uma adequada execução financeira apresentando um valor de 100% da relação entre os valores de Limite Anual e os valores empenhados, nos últimos três anos, como mostra a tabela abaixo.</p> <p>Tabela: Execução Financeira</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ano</th> <th>Limite (R\$)</th> <th>Empenhado (R\$)</th> <th>%</th> <th>Valor Pago (R\$)</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2021</td> <td>13.832.628,00</td> <td>13.832.628,00</td> <td>100</td> <td>13.832.628,00</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>13.351.698,00</td> <td>13.351.698,00</td> <td>100</td> <td>13.351.698,00</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>16.759.110,00</td> <td>16.759.110,00</td> <td>100</td> <td>16.759.110,00</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza; Volume I; 2019, 2020 e 2021.</p>		Ano	Limite (R\$)	Empenhado (R\$)	%	Valor Pago (R\$)	%	2021	13.832.628,00	13.832.628,00	100	13.832.628,00	100	2020	13.351.698,00	13.351.698,00	100	13.351.698,00	100	2019	16.759.110,00	16.759.110,00	100	16.759.110,00	100
Ano	Limite (R\$)	Empenhado (R\$)	%	Valor Pago (R\$)	%																				
2021	13.832.628,00	13.832.628,00	100	13.832.628,00	100																				
2020	13.351.698,00	13.351.698,00	100	13.351.698,00	100																				
2019	16.759.110,00	16.759.110,00	100	16.759.110,00	100																				
<b>Sugestões</b>																									
Sem sugestões																									
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>																									
<b>Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)</b>																									

### 3.4. Com as informações da documentação apresentada, é possível construir medidas de eficiência do projeto?

Os gestores do projeto monitoram indicadores de eficiência do projeto?

#### Avaliação do item

**PARCIALMENTE**

Eficiência refere-se à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos, ou seja, alcançar resultados com o menor comprometimento de recursos, prezando pela qualidade. Por exemplo, atividades planejadas por atividades realizadas e custo total por pessoas atingidas.

Embora ocorra um monitoramento das etapas de execução do projeto, não foram disponibilizadas informações sobre monitoramento de indicadores de eficiência. A única meta mencionada a cumprir é o número de agricultores cadastrados. Mas como sugerido anteriormente, a melhora da qualidade de vida do agricultor em diversos aspectos deveria ser o foco de efetividade e eficiência do projeto.

#### Sugestões

Analisar impacto médio sobre alguns indicadores selecionados, e fazer um levantamento sobre o custo total por família beneficiada, ao longo dos últimos anos, por município.

#### Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)

#### Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)

### 3.5. O projeto conta com efetivo monitoramento de risco?

#### Avaliação do item

**PARCIALMENTE**

Os riscos referentes ao projeto são relacionados à inadimplência dos entes federativos e à rotatividade dos atores municipais. O projeto não possui um processo sistemático de monitoramento dos riscos identificados, de maneira a garantir que seus objetivos e resultados sejam alcançados com efetividade.

#### Sugestões

Mencionar quais são as estratégias a serem tomadas caso não haja repasses dos municípios. Quais seriam outros riscos do projeto que poderiam ser levados em consideração?

Como sugestão, seguem outros riscos relacionados ao projeto:

-Se todos os municípios do estado forem afetados pela estiagem, quais os procedimentos a serem seguidos?

– Falta de envolvimento dos municípios nas atividades de mobilização;

- Falta de divulgação do período para cadastramento do público-alvo.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

### **3.6. O projeto faz o monitoramento de resultados?**

Existem instrumentos para este monitoramento (coleta de informações periódicas, banco de dados disponível, pessoal capacitado, entre outros)?

**Avaliação do item**

**NÃO**

Pelo que foi exposto, existe um monitoramento da execução do projeto e do número de beneficiários, através de um relatório disponibilizado no site do MAPA. No entanto, não há indícios de que o monitoramento de resultados esteja ocorrendo.

Destaca-se que há um indicador de resultado definido no projeto: produtores dispoendo de renda mínima para sua sobrevivência em situação de seca ou excesso hídrico.

#### **Sugestões**

Para verificar se a família possui realmente renda mínima para sua sobrevivência teria que verificar aspectos relacionados a: quantidade de pessoas na família, número de crianças, renda familiar, segurança alimentar, etc.

Sugere-se a coleta dessas informações, preferencialmente a nível individual e passível de identificação. Tais informações devem alimentar o banco de dados de forma contínua e que permita consultas. Isso também permite o cruzamento de informações com outras bases de dados do governo estadual e federal. A partir disso, seria possível fazer o acompanhamento dos indicadores de resultado do projeto.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

### **3.7. Há transparência e publicidade de gastos e do desempenho do projeto?**

**Avaliação do item**

**SIM**

O projeto disponibiliza informações relativas aos gastos, através do Relatório de Desempenho Físico Financeiro disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/gestao/relatorios-de-desempenho-fisico-financeiro/>.

Também é possível a consulta dos nomes dos beneficiários, NIS, município, valor recebido por período. Disponível em:

<https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/safra?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F05%2F2021&ate=31%2F05%2F2022&uf=CE&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesReferencia%2Cuf%2Cmunicipio%2Ccpf%2Cnis%2Cbeneficiario%2Cvalor&ordenarPor=nis&direcao=asc>

### **Sugestões**

É importante dar publicidade ao desempenho e cumprimento de metas do projeto. Apresentar os relatórios reportando, quando possível, indicadores de resultados e, quando existentes, os efeitos do programa nos agricultores familiares.

### **Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

### **Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## Eixo 4: Resultados

### 4.1. O projeto avalia indicadores de resultado e impacto?

A trajetória desses indicadores é favorável (em relação às linhas de base)?

**Avaliação do item**

**NÃO**

Não foi possível identificar uma linha de base para os indicadores de resultado e de impacto. O projeto apresenta na matriz de marco lógico como indicador de resultado “% de produtores com renda mínima para sobrevivência” e de impacto “Permanência de 73,16 % dos agricultores familiares na zona rural”. O indicador de impacto pode ser definido como uma meta a ser alcançada pelo projeto e não como um indicador de impacto.

#### Sugestões

Sugere-se a realização de pesquisa entre os agricultores beneficiários, por meio de questionários, e elaboração de relatórios para a formatação de uma linha da base. Importante manter as bases de dados atualizadas, e realizar periodicamente o monitoramento dos indicadores calculados, principalmente de resultado.

Sugere-se acrescentar os seguintes indicadores de resultado:

- Redução da insegurança alimentar dos agricultores com perda por estiagem
- Percentual de agricultores com rendimentos acima da linha de pobreza ou extrema pobreza durante o ano de estiagem

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

### 4.2. As metas (de resultados e impactos) estabelecidas foram alcançadas nos últimos anos?

**Avaliação do item**

**NÃO**

O projeto não apresentou metas referente a resultados ou impactos. Como já mencionado anteriormente o indicador de impacto pode ser definido como uma meta.

#### Sugestões

Apresentar metas de resultado e impacto para um período de tempo. Além disso, fazer o acompanhamento dos beneficiários através da base de dados existente e com informações sobre renda familiar, número de pessoas na família, número de crianças, etc.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

#### **4.3. O projeto apresenta informações que permitem confrontar os resultados e impactos com os custos do mesmo?**

**Avaliação do item**

**NÃO**

A equipe avaliadora não identificou informações sobre os custo-benefício dos resultados e impactos. Como mencionado no item 4.1 não se reportou monitoramento dos indicadores de resultado e impacto, portanto não teria como confrontar esses indicadores com os custos do projeto.

**Sugestões**

Incluir documentos do processo de estimativa de custos do projeto. Essas evidências podem incluir solicitações de recursos financeiros quando da elaboração da proposta orçamentária inicial do projeto.

Utilizar a análise custo-benefício e a análise custo efetividade para relacionar os custos do programa com seus resultados.

Custo-benefício = Valores dos efeitos do programa/Custos

Custo-Efetividade = Efeitos do programa em termos físicos/Custos

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

#### **4.4. O projeto já foi submetido a outras avaliações anteriormente (de qualquer tipo)?**

**Avaliação do item**

**SIM**

O projeto possui as seguintes avaliações externas que podem servir para embasamento para construção de uma linha de base do programa:

ROCHA, João Paulo Vasconcelos. Programa garantia safra: estudo da relação entre o volume de recursos aportados e a produção de grãos no Estado do Ceará (2009-2011). 2013.

SILVA, Ronan Luiz. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GARANTIA-SAFRA: ANÁLISE E PROSPECÇÃO A PARTIR DE UM MODELO BASEADO EM AGENTES. IPEA, 2016.

BARBOSA, Wescley de Freitas. Intempérie Climática e Política de Proteção Social no Brasil: Uma Avaliação Multidimensional do Impacto do Programa Garantia SAFRA. 2019.

**Sugestões**

Sem Sugestões.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

**4.5. O projeto apresenta elementos (linha de base, bancos de dados, possibilidade de construir grupo de controle) que permitem uma avaliação de impacto no futuro?**

**Avaliação do item**

**PARCIALMENTE**

O projeto reúne alguns elementos essenciais para a formulação de uma proposta de avaliação de impacto no futuro (público-alvo e beneficiários bem delimitado, base de dados cadastral e monitoramento das ações). No entanto, não há definições a respeito de uma linha de base, da construção de um grupo de controle e um horizonte de avaliação. Não há uma delimitação temporal de atuação do projeto de modo a nos informar em quanto tempo seria possível observar os impactos do projeto.

**Sugestões**

Um ponto que deve ser considerado em uma proposta de avaliação é a definição de um possível grupo de comparação (controle) que não foram/são/serão beneficiários do projeto, apesar de serem candidatos potenciais. Seria interessante construir este grupo de controle com pessoas que apresentam as condicionalidades para pertencer ao projeto, que se inscreveram, mas por algum imprevisto não pagaram o boleto bancário, ou se inscreveram em anos anteriores e perderam o prazo para inscrição no ano vigente (agricultores familiares potencialmente beneficiários do programa, mas não o são).

Além disso, outros indicadores de resultados devem ser acrescentados e o indicador de impacto modificado.

**Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)**

**Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)**

## Eixo 5: Percepção dos Beneficiários

### 5.1. O projeto coleta informações e produz relatórios a respeito da percepção dos beneficiários?

<b>Avaliação do item</b>	<b>NÃO</b>
<p>A percepção dos beneficiários são informações importantes para a conclusão de uma análise executiva satisfatória. Dessa forma, faz-se necessário o levantamento diretamente com os beneficiários a respeito dos níveis de satisfação e percepções gerais sobre a política, pois o contato com os usuários pode informar aos gestores os eventuais problemas de implementação e o alinhamento das atividades com as reais necessidades da população.</p> <p>Nos documentos enviados para esta análise não foi possível identificar a existência de coleta de informações sobre a percepção dos beneficiários, embora seja fácil concluir por contato direto e convivência que os gestores conhecem bem o público-alvo em suas demandas para o programa.</p>	
<b>Sugestões</b>	
<p>Gerar uma metodologia amostral de coleta e sistematização de informações de percepção dos beneficiários a cada edição do programa, ou se existente, enviar a mesma avaliação.</p>	
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>	
<b>Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)</b>	

### 5.2. O projeto utiliza a percepção dos beneficiários para implementar mudanças?

<b>Avaliação do item</b>	<b>NÃO</b>
<p>Se a pesquisa de satisfação não é realizada, então não se pode inferir ajustes a partir da mesma.</p>	
<b>Sugestões</b>	
<p>Realização da Pesquisa de Satisfação.</p>	
<b>Devolutiva - Comentários (equipe gestora ou executora do programa/projeto)</b>	
<b>Devolutiva - Comentários (equipe de avaliação)</b>	